

Legitimation allein durch Entwicklung? Das Beispiel Ruanda

Stroh, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stroh, A. (2007). *Legitimation allein durch Entwicklung? Das Beispiel Ruanda*. (GIGA Focus Afrika, 11). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276929>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Legitimation allein durch Entwicklung? Das Beispiel Ruanda

Alexander Stroh

In Ruanda soll 2008 zum zweiten Mal nach dem Genozid (1994) ein Teil des Parlaments gewählt werden. Eine Debatte um die Bedeutung der Qualität dieser Wahlen für die weitere Entwicklungszusammenarbeit ist noch nicht erkennbar.

Analyse:

Obgleich sich global ein allgemeiner Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklungszuwendungen etabliert hat, wird die autokratische Herrschaft in Ruanda von Geberseite akzeptiert. Das Land erhält gegenwärtig so viel Entwicklungshilfe wie nie zuvor in Friedenszeiten. Die Regierung in Kigali profitiert von einer Kritikscheu aufgrund des internationalen Nichteingreifens im Genozid sowie seiner betont kooperativen und entwicklungsorientierten Haltung.

- Die Wahlen von 2003 haben nur eine demokratische Fassade geschaffen, die zur Legitimierung der autokratischen Machtstrukturen beigetragen hat.
- Nur eine intensive internationale Begleitung der Wahlen 2008 und ein kritischer Umgang mit den Ergebnissen können einen kleinen Schritt in Richtung Demokratie bewirken.
- An einem hohen Wahlsieg der regierenden *Ruandischen Patriotischen Front* (RPF) besteht kein Zweifel. Die Wahlen werden keine substanziellen Veränderungen der Regierungsführung zur Folge haben. Die Regierung wird weiterhin versuchen, sozioökonomische Entwicklungserfolge in Legitimation und äußere Unterstützung umzumünzen.

Schlagwörter: Autokratie, Demokratie, Entwicklungsdiktatur, Konditionalität von Entwicklungshilfe, Ruanda, Wahlen

1. Einleitung

Die westliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) steckt in einem Dilemma. Einerseits verfolgt sie das Ziel, neben der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auch die Demokratie zu fördern. Andererseits können weder bestehende nationale Interessen noch die Armut von Millionen Menschen ignoriert werden, die in Ländern leben, die weiterhin autokratisch regiert werden, nach anfänglichen Demokratisierungsschritten wieder zurückgefallen sind oder im Graubereich zwischen Diktatur und Demokratie stagnieren. Das gilt aufgrund der ausgeprägten Armutssituation besonders für Afrika. Demokratische Erfolgsfälle wie Benin, Botswana oder Ghana sind höchst erfreulich und sollten nicht vergessen werden. Allerdings werden auch heute noch rund ein Drittel der Staaten Afrikas von Freedom House als „nicht frei“, also als autokratische Regime, klassifiziert. Betroffen sind knapp 30 Prozent der Bevölkerung südlich der Sahara oder deutlich über 200 Millionen Menschen.

Einige dieser Länder sind Bürgerkriegs- oder Postkonfliktstaaten, für die sich ganz besondere Bedingungen der EZ ergeben. Andere jedoch haben ein undemokratisches Herrschaftssystem fest etabliert und gehen entweder gar keine oder nur sehr kleine Schritte in Richtung Demokratisierung. Einige erhalten unter anderem deshalb verhältnismäßig wenig Entwicklungshilfe, zum Beispiel Kamerun und Simbabwe. Andere wiederum können trotzdem auf hohe Pro-Kopf-Hilfen multilateraler und bilateraler Geber zählen, beispielsweise die Republik Ruanda.

2. Legitimität autokratischer Regime durch Entwicklung

Die Bindung von Hilfsleistungen an demokratische Reformen (politische Konditionierung), wie sie heute von vielen Geberländern in unterschiedlicher Form vertreten und betrieben wird, ist geradezu die Umkehrung der dominierenden entwicklungstheoretischen und -politischen Ansätze der 1960er/1970er Jahre, die Kritiker später unter den Begriff „Entwicklungsdiktatur“ fassten (Rüland/ Werz 1985). Gerade den jungen afrikanischen Staaten wurde damals die „Reife“ zur Demokratie abgesprochen, nachdem erste demokratische Experimente in der Unabhängigkeitsdekade in zahlreichen Fällen gründlich misslungen waren. Eine starke Hand an der Staatsspitze

sollte für die Herstellung der nationalen Einheit und die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sorgen.

Politische Herrschaft legitimiert sich auf der so genannten Input-Seite durch direkte Partizipation der Beherrschten oder auf der Output-Seite durch die Leistungsbilanz der Herrschenden. Autokratien müssen sich vorwiegend über ihren Output, über die Gewährleistung von Sicherheit (zumindest für die regimetreue Masse) und Ordnung sowie messbare Entwicklungserfolge legitimieren. Die einstigen Hoffnungen in die Leistungsfähigkeit von Entwicklungsdiktaturen haben sich freilich nicht bestätigt. Zu stark waren sie von den korrupten persönlichen Interessen der kleinen Staatselite und von weltweiten Entwicklungen abhängig. Legitimationsdefizite wurden durch häufig massive Repression ausgeglichen.

Im Laufe der Zeit gingen vielen Autokratien sukzessive Ressourcen für die Output-Legitimation verloren. Ausnahmezustände konnten nicht ewig gelten, wirtschaftliche Rückschritte griffen um sich und nach den weltpolitischen Veränderungen Ende der 1980er Jahre nahm auch der internationale Druck zu, indem EZ künftig vom demokratischen Reformwillen abhängig gemacht werden sollte. Viele Autokratien sahen sich schon weit vor 1990 gezwungen, ihre Input-Legitimation durch die Einführung einzelner politischer Beteiligungsrechte zu erhöhen. Die graduelle Liberalisierung hatte in der Regel nicht die demokratische Öffnung zum Ziel, sondern sollte das autokratische Regime ohne allzu riskante Repression stabilisieren. Dennoch gelangten einige Länder so Anfang der 1990er Jahre auf den Weg der Demokratisierung (Bratton/van de Walle 1997), während in anderen lediglich eine demokratische Fassade errichtet wurde. Deshalb haben heute fast alle afrikanischen Staaten ein formales Mehrparteiensystem, ohne dass die Zahl der Autokratien in gleichem Maße gesunken wäre.

3. Regimetypen und Entwicklungszusammenarbeit

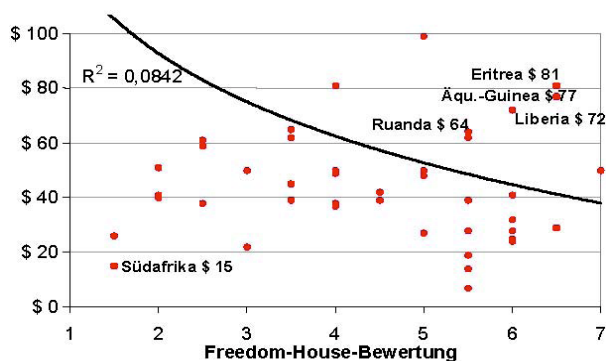
3.1. Allgemeiner Trend

Auf globaler Ebene kann heute bestätigt werden, dass sich politische Konditionierung als entwicklungspolitisches Instrument durchgesetzt hat. Die Auswirkungen sind zwar bescheiden, aber messbar (Alesina/Dollar 2000). Im Allgemeinen gilt, dass

lediglich solche Staaten auf eine Erhöhung (oder Fortführung) staatlicher EZ zählen können, die sich ernsthaft um zumindest schrittweise Reformen hin zu mehr Demokratie bemühen. Humanitäre Not-
hilfe bleibt davon unberührt. Allerdings kann der Druck nur wirken, wenn Reformunwille oder gar der Ausbau autokratischer Herrschaftsmethoden nicht folgenlos bleiben, also zu Kürzung oder Ausstieg aus der bilateralen Kooperation führen oder die Ein- oder Fortführung vertrauensintensiver Instrumente wie der Budgethilfe verhindern.

Eine einfache Gegenüberstellung der Entwicklungshilfe pro Kopf für das subsaharische Afrika mit dem Demokratiestatus nach Freedom House ergibt ein ähnliches Gesamtbild. Pro-Kopf-Hilfe und Demokratie messung korrelieren, allerdings nicht stark (siehe Abbildung 1).¹ Insgesamt ergibt sich folgendes Bild: 2005 lebten 29,0 Prozent der afrikanischen Bevölkerung in autokratischen Regimen (Freedom House: „nicht frei“), die aber nur 24,2 Prozent der Entwicklungshilfen erhalten haben. Bei den Demokratien („frei“) ist das Verhältnis fast ausgewogen. Auf sie entfielen 14,8 Prozent der Bevölkerung und 13,2 Prozent der Hilfen. Die restlichen 62,6 Prozent der Entwicklungshilfe für Afrika gingen an hybride Regime („teilweise frei“), die 56,2 Prozent der Bevölkerung repräsentieren (siehe Abbildung 2).

Abbildung 1: Demokratie und Pro-Kopf-Hilfe (alle Geber) in Afrika

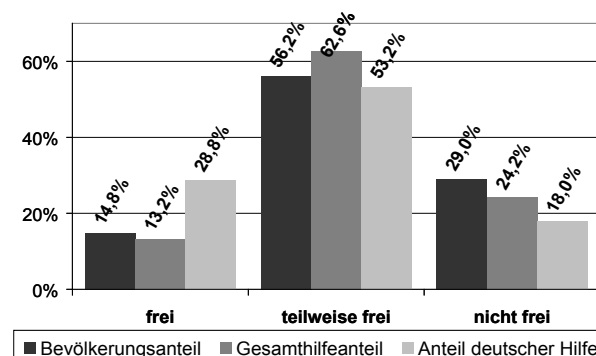


Anm.: Je geringer der Freedom-House-Wert, desto demokratischer das Regime. Alle 48 Länder südlich der Sahara wurden statistisch berücksichtigt.

Quellen: Weltbank (Aid per capita in US\$, 2005); Freedom House 2007 (www.freedomhouse.org).

¹ Der Zusammenhang bestätigt sich, wenn man den Bertelsmann Transformation Index (BTI) verwendet. Er wird aber schwächer, da kleine Staaten, die aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahl sehr hohe Pro-Kopf-Hilfen erhalten, im BTI nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 2: Bevölkerungsanteile und Anteile der Hilfsleistungen nach Freiheitsgraden



Quellen: Weltbank (Bevölkerung und Volumen der Gesamthilfe, 2005); BMZ (bilaterale staatliche Zahlungen Deutschlands, 2006); Freedom House (Freiheitsgrade, 2005).

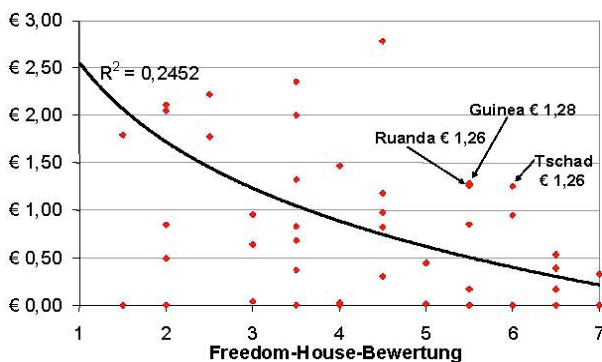
3.2. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die Förderung von Demokratie nimmt einen zentralen Stellenwert in der deutschen Entwicklungspolitik ein. Demokratische Partizipation wird als integraler Bestandteil des Entwicklungsbegriffs aufgefasst. Sie „ist ein eigenständiges Ziel menschlicher Entwicklung, nicht nur ein Mittel zu ihrer Verwirklichung. [...] Darum ist die Förderung von Demokratie ein eigenständiges Entwicklungsziel deutscher Entwicklungspolitik“ (BMZ 2005: 6).

Allerdings beantwortet der Wille zur Förderung von Demokratie noch nicht die Frage nach den Konsequenzen für die Zusammenarbeit mit autokratischen Regimen. Hier bietet das aktuelle Strategiepapier des BMZ zur Demokratieförderung einen durchaus realistischen, aber auch zwiespältigen Handlungsrahmen. Einerseits kommt ein völliger Rückzug aus allen autokratisch geführten Staaten nicht in Frage. Andererseits wird als Handlungsoption die Zusammenarbeit zur Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungsarbeit vorgeschlagen, was die Output-Legitimation erhöhen und die Autokratie letztlich noch stärken könnte. Herrscht seitens der autokratischen Regierung politischer Reformunwille, müsse – so das Strategiepapier – die Demokratieförderung durch nichtstaatliche Akteure erfolgen. Ein Rückzug aus der Demokratieförderung wäre freilich unwirksam, wenn er nicht von einem (graduelleren) Rückzug aus der gesamten staatlichen EZ flankiert wird.

Im Vergleich zur Gesamthilfe stellt man für die bilaterale staatliche EZ Deutschlands mit dem subsaharischen Afrika eine deutlich höhere Korrelation der Leistungen pro Kopf mit der Freedom-House-Bewertung fest (siehe Abbildung 3). In plastischen Zahlen ausgedrückt heißt dies: Je Einwohner eines demokratischen Staates zahlte die Bundesregierung im Jahr 2006 € 1,36 Entwicklungsleistungen, die Pro-Kopf-Hilfe für hybride Regime lag bei € 0,66 und diejenige für autokratische Länder bei nur € 0,45. Im Gesamtverhältnis der Zahlungen spiegelt sich das deutliche Verhältnis wider. Fast 30 Prozent der staatlichen deutschen Leistungen für Partnerländer in Afrika entfielen auf demokratische Staaten, in denen nur knapp 15 Prozent der Bevölkerung leben (siehe Abbildung 2).

Abbildung 3: Demokratie und Pro-Kopf-Hilfe Deutschlands in Afrika



Anm.: Je geringer der Freedom-House-Wert, desto demokratischer das Regime. Alle 48 Länder südlich der Sahara wurden berücksichtigt. Kap Verde und Namibia (beide „frei“) erhielten mehr als € 3 je Einwohner.

Quellen: BMZ (bilaterale staatliche EZ-Leistungen, 2006); Freedom House.

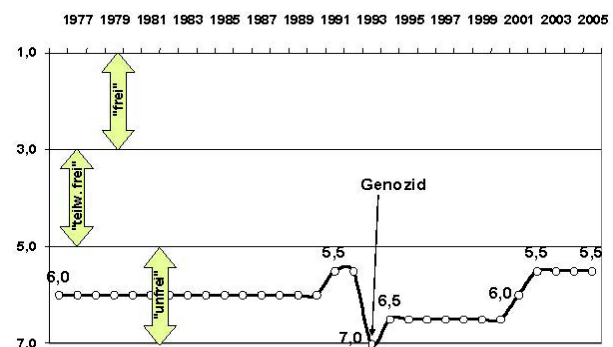
4. Gegen den Trend: Das Beispiel Ruanda

Die EZ mit Ruanda weicht vom allgemeinen Trend ab (siehe Abbildungen 1 und 3). Ruandas Herrschaftsform wird bis heute als autokratisch bezeichnet, während das Land ohne akuten Nothilfebedarf hohe Pro-Kopf-Hilfen mit steigender Tendenz erhält. Deutschland zahlte 2006 bilateral fast drei Mal so hohe staatliche Pro-Kopf-Hilfen (€ 1,26) wie im Durchschnitt der afrikanischen Autokratien (€ 0,45; Durchschnitt für ganz Afrika: € 0,70).

4.1. Kontinuität und Wandel der ruandischen Autokratie

Ruanda hatte seit Beginn der Messungen von Freedom House keine demokratische Phase (siehe Abbildung 4). Diese Einschätzung teilen alle einschlägigen vergleichenden Arbeiten zur Demokratieforschung. Der 1991 angestoßene, zaghafte Demokratisierungsprozess wurde nach dem Genozid abgebrochen.

Abbildung 4: Herrschaftsform Ruandas in den letzten 30 Jahren



Anm.: Werte für 1977-2006 auf einer Skala von 1 („frei“ = Demokratie) bis 7 („unfrei“ = Diktatur).

Quelle: Freedom House 2007 (www.freedomhouse.org).

Präsident Habyarimana war am 6. April 1994 gemeinsam mit anderen hochrangigen Politikern und Militärs bei einem bis heute nicht abschließend geklärten Abschuss seines Flugzeuges getötet worden. Dieses Ereignis ermöglichte die Mobilisierung von Regierungstruppen und radikalen Parteimitgliedern, die bis zum militärischen Sieg der Rebellenarmee *Ruandische Patriotische Front* (RPF) hunderttausende Menschen ermordeten. Zahlreiche Soldaten und Milizionäre flüchteten im Zuge der Machtübernahme der RPF unter Führung des heutigen Staatspräsidenten Kagame bis Juli 1994 ins Nachbarland Zaire (heute DR Kongo).

Die sich anschließende ausgedehnte Übergangsphase (1994-2003) unterlag formal weitgehend den institutionellen Bestimmungen des Arusha-Vertrags. Dieser wurde 1993 zwischen der ruandischen Regierung, den kurz zuvor zugelassenen inländischen Oppositionsparteien und der RPF, die sich mit der Regierung seit 1990 im Krieg befand, ausgehandelt. Der Vertrag beruhte auf einer breiten Teilung der politischen Macht und sah eine nur 22-monatige Übergangsphase vor. In dieser Zeit sollte eine unabhän-

gige Kommission eine neue, demokratische Verfassung erarbeiten. Aus den Plänen zur Machtteilung wurde Habyarimanas Regierungspartei MRND zugunsten der RPF gestrichen.

Die vorgesehene Verfassungskommission wurde erst im Juli 2000 eingerichtet. Ihr mit großer formaler Sorgfalt erarbeiteter Entwurf wurde über ein Referendum im Mai 2003 mit 93 Prozent Zustimmung angenommen. Allerdings entsprechen weder der Verfassungstext noch die im selben Jahr abgehaltenen Präsidentschafts- (95 % für Kagame) und Parlamentswahlen (74 % für die RPF) internationalen demokratischen Standards.

Die Rechtfertigung für restriktive Regelungen und beschränkte Partizipationsrechte baut auf einer Geschichtsaufarbeitung auf, die der Entourage Habyarimanas die Alleinschuld für alle Verbrechen im fraglichen Zeitraum zuschreibt. Ein neues Einheitsverständnis der ruandischen Nation negiert die ethnosozialen Identitäten der Hutu-Mehrheit und der Tutsi-Minderheit, die in den Jahren 1990-1994 zur politischen Mobilisierung – bis hin zum Genozid – genutzt wurden, ebenso wie mutmaßlich umfangreiche Kriegsverbrechen seitens der vorrückenden RPF. Alle Zuwiderhandlungen und jegliche Kritik am Modell des einigen Ruanda und am Befreiungscharakter der RPF-Machtübernahme kann als „Divisionismus“ (Spaltertum) ausgelegt und hart bestraft werden. Jedoch berichten selbst unbefangene deutsche Entwicklungshelfer von Vergeltungsmaßnahmen der heutigen Regierungsarmee, die oft ganze Familien hingerichtet habe, wenn ein Familienmitglied den feindlichen Milizen angehörte.

Es wäre angesichts der menschlichen Abgründe, die sich 1994 in Ruanda auftraten, nicht angemessen, Opferzahlen zu vergleichen, zumal niemand die kursierenden Größenordnungen² wirklich überprüfen kann. Dass es keine Kriegsverbrechen und Vergeltungsmaßnahmen von RPF-Truppen gab, ist allerdings höchst unwahrscheinlich, so dass die Vehemenz, mit der die gegenwärtige Regierung die neutrale Aufarbeitung dieser Akte, aber auch des Abschusses des Präsidentenjets verhindert, auch als Maßnahme zum Machterhalt verstanden werden kann. Ob die Regierungsstrategie nachhaltig die

Ruhe im Land erhalten, zum Vergessen beitragen und zum Neuaufbau einer unterschiedslosen nationalen Identität führen kann oder ob sie die latenten Spannungen in der ruandischen Gesellschaft eher noch verstärkt, ist fraglich.

4.2. Gegenwärtiger Status

Die Einordnung Ruandas als autokratisches Regime kann hier lediglich verkürzt begründet werden. Ein Überblick über die in der Politikwissenschaft häufig verwendeten Minimalkriterien für Demokratie von Robert Dahl (1998) zeigt jedoch bereits die zentralen Defizite auf:

- *Aktives und passives Wahlrecht?*

Das Recht zur Stimmabgabe bei Wahlen ist grundsätzlich gegeben, jedoch stark eingeschränkt. Alle sieben Jahre werden der Staatspräsident und alle fünf Jahre die Hälfte der Parlamentsmitglieder direkt gewählt. Die andere Hälfte setzt sich aus den Mitgliedern der zweiten Kammer (26 Senatoren) und 27 von 80 Abgeordneten der ersten Kammer zusammen, wird indirekt gewählt oder ernannt und ist offiziell parteilos. Darunter sind 24 Frauen, was Ruanda zur höchsten parlamentarischen Frauenquote weltweit verhilft und allenthalben unreflektierten Applaus einbringt. Die parteipolitische Zusammensetzung von Parlament und Regierung wird durch diese rechtliche Konstruktion völlig verschleiert.

Das passive Wahlrecht wurde nach Angaben der EU-Beobachtergruppe 2003 ebenfalls unverhältnismäßig eingeschränkt, da ein extensiver Gebrauch des „Divisionismusvorwurfs“ dazu führte, dass zahlreiche Kandidaten von der Aufstellung zur Wahl abgehalten wurden. Hinzu kamen deutliche Beschränkungen der Parteientätigkeit. Politische Schlüsselfiguren wurden weit vor den Wahlen mutmaßlich aus Amt und Funktion gedrängt, um keine Konkurrenz darzustellen, darunter die drei höchsten Vertreter des Staates, Präsident Bizimungu, Parlamentspräsident Kabuye und Premierminister Rwigyema.

- *Freie und faire Wahlen?*

Die einzigen Wahlen auf nationaler Ebene seit 1994 wurden von südafrikanischen Beobachtern als frei und fair, von der EU jedoch als nicht fair und nur sehr eingeschränkt frei bezeichnet. Bezüglich des Präsidentschaftswahlkampfes klagten die Gegenkandidaten Twagiramungu (3,6 %) und Nayinzira (1,3 %) über schwere Behinderungen.

² Die Bandbreite der Angaben zu den Opfern des Genozids reicht von unter einer halben bis zu einer Million. Getötet wurden vorwiegend Tutsi und moderate Hutu, die als Verbündete der RPF stigmatisiert wurden. Die von der Regierung in Kigali nicht anerkannten mutmaßlichen Opferzahlen von RPF-Kampfhandlungen und Vergeltungsmaßnahmen, vorwiegend Hutu, werden je nach Quelle auf einige zehntausend bis mehrere hunderttausend Menschen beziffert.

Die heftig kritisierten geheimen Kommunalwahlen wurden nach der ersten Wahlperiode durch indirekte, nicht-geheime Verfahren ersetzt.

- *Wer entscheidet über Politik?*

Die Entscheidungsmacht ist weitgehend auf den gewählten Staatspräsidenten verengt. Er dominiert die Politik zusammen mit einem engen Beraterstab und dem von ihm abhängigen Kabinetts. Mit seinem Veto kann er formal sogar Entscheidungen verhindern, die einstimmig von allen direkt gewählten Abgeordneten getroffen wurden. Das Parlament dient nicht als zentrale Bühne einer transparenten politischen Auseinandersetzung und wird zusätzlich durch die Entscheidungsvorbereitung im „Parteienforum“ eingeschränkt. Das Parteienforum setzt sich aus allen zugelassenen Parteien zusammen, entscheidet ausschließlich im Konsens und wird mutmaßlich von der RPF dominiert, die auch den Vorsitz hat. Es tagt nicht öffentlich.

- *Meinungsfreiheit?*

Freie Meinungsäußerung ist vor allem wegen des weit ausgelegten Verbots „divisionistischer“ Äußerungen nicht möglich. Das gilt besonders für Journalisten. Kritiker werden öffentlich von der Regierung aufgerufen, ausschließlich die „Wahrheit“ zu berichten und die Regierung zu respektieren. Informantenschutz wird offen abgelehnt. Die Veröffentlichung nicht autorisierter Regierungsdokumente ist strafbar. *Amnesty International* spricht von weit verbreiteter Selbstzensur. Substanzielle Kritik am Präsidenten ist tabu.

- *Informationsfreiheit?*

Nationale Medien variieren aufgrund der eingeschränkten Meinungsfreiheit in ihrem Informationsangebot wenig. Ansonsten gilt das für Afrika Übliche: Printmedien sind wenig verbreitet (geringe Alphabetisierung, schlechtes Vertriebsnetz), internationale Sichtweisen können über den Rundfunk begrenzt wahrgenommen werden, Fernsehen und Internet sind nur für Wenige zugänglich und Mobiltelefone verbessern den privaten Informationsaustausch langsam. Offizielle Regierungsverlautbarungen dominieren insgesamt.

- *Vereinigungsfreiheit?*

Die Zivilgesellschaft ist entweder parastaatlich organisiert oder wird bis zur Selbstaufgabe behindert. Die Mitgliedschaft in einem Dachverband für nichtstaatliche Organisationen ist vorgeschrieben. Das Parteienrecht ist sehr restriktiv und wird politisiert angewendet (vgl. UNDP

2007: 72-74). Die Hauptoppositionspartei MDR wurde kurz vor den Wahlen 2003 nach neunjähriger Regierungsarbeit mit der RPF wegen „divisionistischer“ Tendenzen verboten. Premierminister Makuza trat flugs aus der MDR aus und ist bis heute parteiloser Regierungschef. Positiv hervorzuheben ist die Aufhebung des Verbots parteipolitischer Aktivitäten auf lokaler Ebene im Jahr 2007. Allerdings schränkt die Dominanz der RPF die praktische Wirksamkeit deutlich ein.

Die gegenwärtige Verfassung baut nicht mehr als eine demokratische Fassade auf, die allenfalls affirmativ staatsbürgerliche Partizipation zulässt. Dennoch könnte auch diese demokratietheoretisch stark defizitäre Ordnung kleine demokratische Schritte zulassen, wenn die geschaffenen Institutionen an Selbstbewusstsein gewinnen.

4.3. Output-Legitimation des Regimes

Die Regierung setzt sowohl gegenüber der Bevölkerung als auch gegenüber der internationalen Gebergemeinschaft stärker auf eine Steigerung ihrer Output-Legitimität. Sie verhält sich in allen ökonomisch-technischen Fragen betont kooperativ, ohne die politische Kontrolle aus der Hand zu geben. Die Wirtschaft wächst auch nach Abflauen der Wiederaufbauphase noch beachtlich. Ein ausgearbeitetes Regierungsprogramm (Vision 2020) setzt überprüfbare Maßstäbe.

Der sichtbare Aufschwung ist zwar vornehmlich auf die Hauptstadt Kigali begrenzt, umfasst aber auch Investitionen in nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen wie den Ausbau der Infrastruktur und die innovative Energiegewinnung. Dank massiver internationaler Unterstützung kann die Regierung Erfolge im Bildungsbereich, bei der Malariaabekämpfung und bei anderen Millenniumszielen (MDG) vorweisen. Insgesamt steht Ruanda hinsichtlich der MDG deutlich besser da als viele andere afrikanische Länder. Bei sechs von acht Zielen ist das Land auf dem „richtigen Weg“, das heißt, die Vorgaben werden wahrscheinlich erreicht.

Das wohl größte Entwicklungsproblem besteht jedoch fort. Die Bevölkerung wächst ungebremsst um rund drei Prozent pro Jahr und steigert die schon seit Langem höchste Bevölkerungsdichte Afrikas immer weiter. Das frisst Fortschritte auf. So stieg etwa die absolute Zahl der in Armut lebenden Menschen von 2001 bis 2006 um 600.000, obwohl die Quote sank.

Die durchschnittliche landwirtschaftliche Nutzfläche je Haushalt liegt schon jetzt unter den laut Welt-ernährungsorganisation (FAO) notwendigen 0,9 ha.

Politisch gilt die RPF-Regierung als Garantin von Ruhe und Ordnung in einer konflikträchtigen Region. Die inländische Sicherheitslage für die (regierungstreuen) Bürger und alle Ausländer ist sehr gut. Es wäre jedoch fahrlässig von Stabilität zu reden, da die sozialen Gräben im Inland und der ungelöste Konflikt im benachbarten Kongo die Gesellschaft schwer belasten. Sollte sich der Verdacht erhärten lassen, dass die RPF für den Abschuss Habyarimanas und damit für das auslösende Moment des Genozids verantwortlich war, könnte die durch die Beendigung des Genozids und andere Sicherheitsleistungen erworbene Output-Legitimität schnell in sich zusammenbrechen und zur Krise führen.

5. Wiederkehr der „Entwicklungsdiktatur“?

Die internationale Anerkennung der Regierung Ruandas baut darauf auf, dass sie den Völkermord beendete und entwicklungsorientiert handelt. Die Verfestigung der autokratischen Herrschaft mit Hilfe der Wahlen von 2003 wird dabei hingenommen. Hauptkriterien für die Bewertung der Regierung Kagame sind Output-Faktoren: wirtschaftliche Reformen, Effizienz der Verwaltung, Gewährleistung von Ruhe und Ordnung, Durchsetzung einer Politik der nationalen Einheit.

Hinsichtlich der politischen Konditionierung von EZ ist Ruanda ein Beispiel gegen den Trend. Die Konsolidierung der autokratischen Herrschaftsform führt bislang weder zu deutlicher Kritik der Gebergemeinschaft noch zu entwicklungspolitischen Konsequenzen. Die demokratische Fassade wird mit dem Argument akzeptiert, schnelle demokratische Reformen könnten eine Gefahr für Einheit und Frieden im Land sein.

Zweifellos wäre ein unvorbereiteter Wechsel zu liberaldemokratischen Verfahren mit freiem und fairem Parteienwettbewerb riskant. Wie in den 1960er Jahren wäre ein Abgleiten in eine tyrannische Mehrheitsherrschaft radikaler Hutu nicht auszuschließen.³ In jüngerer Zeit wurden jedoch wichtige Gele-

genheiten verpasst, bessere Grundlagen für eine Demokratisierung zu schaffen, die allen sozialen Gruppen Schutz vor Diskriminierung und Verfolgung bietet. Stattdessen wird die Einheitsideologie genutzt, um jedwede politische Kritik am Regierungshandeln oder den beteiligten Personen (vor allem Präsident Kagame) und Organisationen (hauptsächlich RPF) zu blockieren.

Sollte die Armutsbekämpfung nachhaltig gelingen und die Strategie des Schweigens durchgehalten werden, kann die Output-Legitimation des Regimes noch lange anhalten. Dabei ist die Regierung einerseits stark von externen Faktoren (Weltwirtschaft) abhängig. Andererseits steht die Staatsführung unter zunehmendem Druck, offener mit ihrer Rolle im Völkermord umzugehen. Zurzeit muss somit von einer latenten Instabilität des politischen und sozialen Gefüges ausgegangen werden, die nur mit Entwicklungserfolgen und repressiven Mitteln in eine vordergründige Stabilität umgewandelt wird. All das erinnert an eine Wiederkehr des Konzepts „Entwicklungsdiktatur“ unter anderen Vorzeichen.

Die Wahlen 2008 werden ein wichtiges Indiz dafür liefern, wie ernst es die ruandische Regierung und die internationalen Geber mit der Demokratisierung meinen, ob also auch in Ruanda demokratische Partizipation „ein eigenständiges Ziel menschlicher Entwicklung“ (BMZ) sein darf oder ob die Demokratiefähigkeit der Ruander weiter bezweifelt wird. Sollten die Wahlen nicht zumindest formal internationalen Standards genügen, wäre ein „Weiter-so“ der deutschen EZ mit dem Schwerpunkt „Demokratisierung“ und dem Ausbau von Budgethilfe höchst inkonsequent.

Die Wahlen eröffnen eine neue Gelegenheit für demokratische Reformen: Der politische Wettbewerb um Sachfragen müsste nachvollziehbarer gestaltet, die Freiheit und Fairness der Wahlen gewährleistet und die Demokratie im Abgeordnetenhaus gestärkt werden. Dies impliziert vor allem die Öffentlichkeit des Parteienforums oder die Verlagerung seiner Aufgaben ins Parlament, eine umfangreiche, kritisch distanzierte und absolut neutrale Wahlbeobachtung sowie die direkte Wahl aller Abgeordneten. Vertreter von Sonderinteressen könnten in den Senat integriert werden. Der hohe Frauenanteil könnte auch durch eine Quotenvorgabe für die Wahllisten erhalten bleiben. Noch wäre Zeit für eine Verfassungsänderung. Die erforderlichen Mehrheiten stünden der Regierung jederzeit zur Verfügung.

³ Die Ethnizität ist sozial konstruiert und höchst manipulationsanfällig. Ihre ambivalente Politisierung wird durch die dazu quer verlaufende Konfliktlinie zwischen (anglophonen) ehemaligen Exilruandern (vorwiegend Tutsi, die heute die Regierung dominieren) und den (frankophonen) Überlebenden des Genozids im Inland sichtbar.

■ Literatur

- Alesina, Alberto / Dollar, David (2000): Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?, in: Journal of Economic Growth, 5 (1), S. 33-63.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2005): Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Ein Positionspapier des BMZ, Spezial Nr. 124, Bonn.
- Bratton, Michael / Walle, Nicolas van de (1997): Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective, Cambridge.
- Dahl, Robert A. (1998): On Democracy, New Haven/London.
- Rüland, Jürgen / Werz, Nikolaus (1985): „Entwicklungsdiktatur“ und Bedingungen von Demokratie, in: Nuscheler, Franz (Hg.): Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, PVS Sonderheft 16, Wiesbaden, S. 211-232.
- United Nations Development Programm (UNDP) (2007): Turning Vision 2020 into Reality. National Human Development Report on Rwanda 2007, Kigali.

■ Der Autor

Alexander Stroh, M.A., ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien.

E-Mail: stroh@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/stroh>.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Im Forschungsschwerpunkt 1 des GIGA ist eine Arbeitsgruppe zu autoritären Regimen unter anderem mit Legitimitätsfragen befasst. Das GIGA Institut für Afrika-Studien begleitet in mehreren Forschungsprojekten die allgemeine Regimeentwicklung und Demokratisierung in Afrika.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Erdmann, Gero (2007): Demokratisierung in Afrika und das Problem hybrider Regime, in: Däubler-Gmelin, Herta et al. (Hg.), Afrika – Europas verkannter Nachbar, Frankfurt a. M., S. 127-143.
- Fürtig, Henner (Hg.) (2007): The Arab Authoritarian Regime between Reform and Persistence, Newcastle.
- Gerschewski, Johannes (2006): Die Juche-Ideologie. Zu den Regime legitimierenden Funktionen der nord-koreanischen Ideologie, in: Köllner, Patrick (Hg.), Korea 2006. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg, S. 125-156.
- Giesbert, Lena (2007): Millennium Development Goals – Zu hohe Ziele für Afrika?, GIGA Focus Afrika, Nr. 8.
- Stroh, Alexander (2008): Crafting Political Institutions in Africa: Electoral Systems and Systems of Government in Zambia and Rwanda Compared, in: Verfassung und Recht in Übersee, 41, 2, i.E. (GIGA Working Paper Nr. 43).

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.
Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler
Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg